

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 5 ust. 1 uchwały nr XLII/257/09 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Dzierżoniów, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.) w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 maja 2009 r. Rada Miejska Dzierżoniowa podjęła m.in. uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Dzierżoniów.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 1 czerwca 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLII/257/09 organ nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 353¹ Kodeksu cywilnego w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwałą nr XLII/257/09 Rada Miejska Dzierżoniowa określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Dzierżoniów.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Do podjęcia uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1–7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Zgodnie z treścią ust. 1 tego przepisu, rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W myśl art. 21 ust. 3 cytowanej ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać **w szczególności**:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu;
- 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;
- 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego;
- 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;
- 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;
- 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę, lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
- 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.”.

Uchwała nr XLII/257/09 w § 5 ust. 1 postanawia: „Warunkiem zawarcia umowy najmu lokalu jest wpłacenie przez najemcę kaucji zabezpieczającej przysługującej wynajmującemu w wysokości dwunastokrotności miesięcznego czynszu według stawki obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu.”.

Rozstrzygnięcie przez Radę Miejską o wysokości kaucji zabezpieczającej wpłacanej wynajmującemu przez najemcę przy zawarciu umowy najmu stanowi naruszenie wyrażonej w art. 353¹ Kodeksu cywilnego tzw. zasady swobody umów. Zgodnie z tym przepisem: „Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego.” Zdaniem organu nadzoru to najemca oraz dysponent mienia komunalnego, jakim z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie

gminnym jest m.in. burmistrz (lub osoba przez niego upoważniona), jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu kwestie związane z wysokością kaucji zabezpieczającej i inne koszty związane z zawarciem umowy najmu. Rada Miejska, jako podmiot niebędący stroną potencjalnej umowy najmu, nie może narzucać stronom takiej treści umowy, w której arbitralnie decyduje o wysokości kaucji warunkującej zawarcie umowy, gdyż ustawodawca jej do tego nie upoważnia. Kwestię tę należy, wobec powyższych uwag, pozostawić stronom do umownego uregulowania. Organ nadzoru zwracał na to uwagę w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 3 grudnia 2008 r. (NK.II.0911-16/637/08) dotyczącym stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXII/203/08 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 27 października 2008 r. w sprawie wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Dzierżoniów. Wyrażone tam stanowisko organu nadzoru w przedmiocie kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu znalazło potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wr 77/09). Sąd orzekł, że świadczenie w postaci zwrotu kaucji ma niewątpliwie cywilnoprawny charakter, a w związku z tym podlega reżimowi przepisów Kodeksu cywilnego. Skoro w ustawie o ochronie praw lokatorów brak jest regulacji szczegółowej dotyczącej kaucji zabezpieczającej oraz reguł jej przeprowadzania, należy odwołać się do zasad ogólnych zawartych w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Skoro stosunek najmu ma niewątpliwie cywilnoprawny charakter, również wzajemne rozliczenia związane z jego ustaniem mogą stanowić przedmiot umowy stron. W oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym treść upoważnienia określonego w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, rada gminy nie posiada kompetencji do regulowania w akcie prawa miejscowego treści stosunków prawnych w zakresie ustalania sztywnej wysokości kaucji zabezpieczającej. Przedmiotowe postanowienia może zawierać jedynie umowa najmu zawierana między stronami, a podmiotem wyłącznie uprawnionym do regulowania wysokości kaucji będzie organ wykonawczy – jako organ gospodarujący mieniem gminy i reprezentujący gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Wprowadzenie przedmiotowej regulacji do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego należy uznać za przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy i wkroczenie w zakres kompetencji organu wykonawczego.

Trzeba wyraźnie podkreślić że, zgodnie z tezą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 r. (sygn. akt III SA 534/96), do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.

W innym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 453/06) czytamy, że kwestia cywilnoprawna, jaką jest sprawa zwrotu kaucji mieszkaniowej indywidualnemu najemcy na podstawie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, nie może być przedmiotem aktu prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru podobną argumentację należy zastosować w odniesieniu do ustalenia wysokości kaucji w uchwale będącej aktem prawa miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyższe, postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC